

sul complesso delle proposte di riforma dell'intervento nelle politiche per la montagna al fine di assicurare un modello di *governance* che sia espressione moderna del nuovo assetto dei poteri e della allocazione delle risorse nazionali e locali.

### 1.2.5. Le azioni dell'UNCHEM in ambito comunitario

La nascita della nuova Unione europea a 25 è un evento storico, che tocca e coinvolge tutti e ciascuno. Un evento analizzato sotto varie angolazioni di lettura, e che conviene osservare anche sotto il profilo del futuro delle politiche di sviluppo per la montagna.

Anzitutto, la nuova Europa a 25 amplia il sistema delle nuove realtà montane (un paese alpino per eccellenza come la Slovenia, la catena dei monti Tatra tra Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia), e guarda con occhio attento le nuove realtà dei Carpazi e dei Balcani che si accingono a varcare la soglia grazie alla pre-adesione di Bulgaria e Romania.

Intanto, è concreta la possibilità che un riferimento alla montagna entri ufficialmente nel nuovo Trattato costituzionale dell'Unione europea. Vi sono tutte le condizioni, anche grazie al lavoro dell'Italia finalizzato nel vertice di Taormina del novembre scorso, affinché il concetto delle zone ad handicap strutturale permanente (all'interno del quale si ritrovano anche le montagne) possa venir suggellato.

C'è poi una duplice eredità che la Commissione europea uscente guidata da Romano Prodi lascia sui temi della montagna, operazione non semplice se teniamo conto del vincolo stabilito dal Trattato di Amsterdam che escludeva dal raggio d'azione della Commissione il tema montano. La prima eredità è lo studio commissionato per sancire i criteri e i principi per una politica europea della montagna. E' stato da poco consegnato, e deve essere debitamente, approfondito ed emendato, ma in ogni caso costituisce il primo embrione, la prima esperienza in assoluto di elaborazione di una piattaforma europea sui temi della montagna. La seconda eredità è costituita da vari Rapporti sulla coesione prodotti dalla Commissione, sotto l'impulso e la regia del commissario francese Michel Barnier, che hanno indicato al Parlamento europeo ed ai Governi la montagna come ambito comunitario sul quale occorre lavorare.

Infine, sembra da valutare positivamente la nuova Politica agricola comunitaria (PAC), riformata in questi ultimi anni, che sposta l'attenzione dalla produzione quantitativa che favoriva le economie franco-tedesche per mettere al centro il concetto di aiuti territoriali, che apre la porta alla valorizzazione delle produzioni di nicchia, al concetto di filiera agro-alimentare e a quello di incentivo alla qualità. Tutti temi strategici per l'agricoltura montana italiana, che potrebbe trovare in questa nuova PAC, una nuova *chance*, soprattutto in connessione con la nuova sede a Parma dell'Autorità europea per l'agroalimentare.

La necessità di una specifica attenzione e di una apposita legislazione per i territori e le popolazioni di montagna a livello europeo circola nei documenti del Consiglio d'Europa sin dagli anni '80. In particolare, nel settembre del 1994, a Chambery, il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa ha varato, nel corso della "Conferenza europea delle regioni di montagna", il progetto di una Carta europea della montagna. L'ambizioso risultato, realizzato, nella redazione del documento, che è stato votato all'unanimità dall'Assemblea di Strasburgo e che è stato oggetto di una ulteriore riflessione durante la successiva conferenza su "Sviluppo sostenibile delle regioni

montane, politica europea del traffico di transito e sfida della globalizzazione” organizzata sempre dal CPLRE a Cavalese (TN) il 16 e 17 giugno 2003.

Il 17 maggio 2004, la Carta europea della montagna è stata oggetto di esame da parte dell’ultima riunione del Comitato dei Ministri a Strasburgo. L’incontro ha rappresentato un privilegiato momento di discussione, segnando un passo avanti per la successiva adozione definitiva del documento e un positivo avanzamento delle politiche europee per la montagna.

Altro passo da segnalare è stato realizzato dalla Commissione DEVE, una delle sei in seno al Comitato delle Regioni, dedicata dallo “Sviluppo Sostenibile” e di cui fa parte l’UNCCEM attraverso il suo Presidente, per il contributo relativo al Terzo rapporto di coesione. Il documento sottolinea, tra le altre cose, “l’importanza di mantenere un sostegno specifico a favore delle regioni che soffrono di *handicap* permanenti e naturali, ad esempio le zone periferiche, insulari, montane e a bassa densità di popolazione”.

## **CAP. 2 – Le politiche e gli interventi delle Amministrazioni e degli Organi centrali dello Stato**

### **2.1 LE RISORSE FINANZIARIE PER LA MONTAGNA EROGATE DAL MINISTERO DELL'INTERNO PER L'ANNO 2004**

Le Comunità montane come forme organizzative assumono funzioni di indirizzo globale per il soddisfacimento degli interessi generali della popolazione residente nelle aree montane.

L'istituzione delle Comunità montane nel nostro ordinamento si deve alla legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante nuove norme per lo sviluppo della montagna, che conferma i criteri di classificazione dei territori montani considerandole nuovi soggetti pubblici preposti alla cura e al governo degli interessi e delle esigenze dei territori montani.

Con la legge del 31 gennaio 1994, n. 97 si è realizzato un forte salto di qualità nella stessa concezione del ruolo nazionale di sostegno alle zone montane, costituzionalmente prefigurato, sulla base di interventi differenziati, considerando la montagna come una risorsa più che un problema da sostenere e incentivare economicamente, istituendo un Fondo nazionale per la montagna e la decisione di destinare per le zone montane, specifiche risorse nazionali, regionali e comunitarie.

Le zone montane rappresentano il 54% del Paese e con la legge 3 agosto 1999, n.265 si individua la comunità montana quale destinatario di nuove funzioni e di nuovi compiti, con la gestione associata delle funzioni e l'assimilazione delle Comunità montane alle Unioni di Comuni per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni delegate e per l'esercizio associato delle funzioni comunali; infatti le Comunità montane sono individuate come unioni montane.

Pertanto le Comunità montane assumono un ruolo di coordinamento delle istanze locali per lo sviluppo del proprio territorio. Con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è stato introdotto il nuovo testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali che prevede elementi innovativi conferendo al dettato normativo maggiore chiarezza, riservando in maniera esplicita ai territori montani gli interventi a favore della montagna...

Si riafferma in tal modo il ruolo della Comunità montana, ente locale dotato di autonomia statutaria, collegato con i comuni costituenti, creando un vero e proprio sistema Comuni-Comunità montana per l'associazione di servizi e funzioni.

Il sistema dei trasferimenti erariali è basato sulla presenza di cinque fondi di cui tre per i trasferimenti di natura corrente (Fondo ordinario, consolidato e per la perequazione degli squilibri della fiscalità locale) e due per i trasferimenti in conto capitale (Fondo nazionale ordinario per gli investimenti e fondo speciale per gli investimenti).

La razionalizzazione degli strumenti di contribuzione erariale consiste da un lato nel far confluire nel fondo consolidato una vasta categoria di contributi previsti da leggi speciali rafforzando la necessità di perequazione con l'apposito fondo per la perequazione della fiscalità locale e dall'altro nell'assegnare al fondo ordinario per gli investimenti la funzione di finanziatore diretto delle spese in conto capitale al posto del sistema di finanziamento a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti degli oneri di capitale ed interessi relativi ai mutui contratti dagli enti per la realizzazione degli investimenti.

La finalità principale del fondo perequativo degli squilibri per la fiscalità locale è quella di consentire un allineamento graduale dei proventi del tributo perequato alla media della classe demografica di appartenenza.

I trasferimenti erariali per l'anno 2004 sono stati quantificati sulla base delle disposizioni recate dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) nonché sulla base di altre specifiche norme in materia. Sembra utile specificare che per il 2004 non hanno trovato conferma alcuni interventi finanziari previsti, solo per quell'anno, dall'articolo 31 della legge finanziaria per l'anno 2003.

La funzione essenziale dei trasferimenti, cioè quella di contribuire al finanziamento corrente dei servizi indispensabili, è stata attribuita al fondo ordinario. I contributi erariali alle comunità montane per l'anno 2004 si basano ancora sulle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 504 del 30 dicembre 1992 che prevedono l'erogazione da parte dello Stato di somme derivanti dai fondi ordinari e consolidati nonché del fondo nazionale ordinario degli investimenti. Continua ad essere erogato, per i mutui in corso di ammortamento, anche il contributo per lo sviluppo degli investimenti.

L'articolo 3, comma 35, della legge n. 350 del 2003 stabilisce che i trasferimenti erariali spettanti per l'anno 2004, a ciascun ente locale sono determinati in base alle disposizioni recate dall'articolo 31, comma 1, primo periodo, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

L'articolo 49, comma 6, della legge n. 449 del 1997 stabilisce, a modifica di quanto previsto dalla normativa vigente e da ultimo dal decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244, che la base di riferimento per l'aggiornamento dei trasferimenti erariali correnti da attribuire ai comuni, alle province e alle comunità montane è costituito dalle dotazioni dell'anno precedente relative al fondo ordinario, al fondo consolidato e al fondo perequativo.

L'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 dispone che gli incrementi annuali, per la parte spettante alle comunità montane affluiscono al fondo ordinario.

Per le Comunità montane, che non dispongono di autonomia impositiva, il sistema dei trasferimenti erariali per l'anno 2004 prevede un incremento pari a 5 milioni di euro.

Fino alla riforma del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali, in caso di aggregazione ad una comunità montana di un comune montano proveniente da altra comunità montana, i trasferimenti erariali spettanti alle due comunità montane sono rideterminati in relazione alla popolazione ed al territorio oggetto di variazione. Le modalità applicative sono individuate con decreto del Ministero dell'interno. I restanti contributi sono stati attribuiti in proporzione alla popolazione nei territori montani.

Nel prospetto che segue (figura 2.1) sono riportati i contributi spettanti alle Comunità montane per l'anno 2004. L'andamento della contribuzione erariale di cui alla tabella 2.1 evidenzia, in valori assoluti, i dati relativi classificati per Regione di appartenenza. I maggiori importi si ravvisano nelle realtà regionali del Piemonte, della Lombardia, della Campania, della Calabria e della Sardegna. Per il Fondo consolidato si nota che gli andamenti, legati a competenze fisse, risultano maggiormente impermeabili rispetto a quelli del fondo ordinario. Si evidenzia una maggiore contribuzione verso le realtà regionali della Campania e della Calabria. Relativamente ai fondi destinati al finanziamento degli investimenti delle comunità montane, si evidenzia una maggiore contribuzione erariale per la Regione Lombardia rispetto a tutte le altre. Detto Fondo è da ricondurre all'effettivo utilizzo dei mutui contratti formalmente dalle Comunità montane.

Tabella 2.1 - Contributi erariali alle Comunità montane - totali per Regione - l'anno 2004

| Regione        | Fondo Naz.Ord. Investimenti | Ordinario      | Consolidato   | Oneri Compensativi | Sviluppo Investimenti | Totale Contributi |
|----------------|-----------------------------|----------------|---------------|--------------------|-----------------------|-------------------|
| PIEMONTE       | 731.616,83                  | 11.282.684,60  | 1.139.835,75  | 282.197,05         | 1.329.083,05          | 14.765.417,28     |
| LOMBARDIA      | 895.032,95                  | 13.518.217,88  | 1.259.325,28  | 485.956,21         | 2.214.597,89          | 18.373.130,21     |
| P.A. BOLZANO   | 411.421,73                  | -              | -             | -                  | -                     | 411.421,73        |
| P.A. TRENTO    | 374.031,17                  | -              | -             | -                  | -                     | 374.031,17        |
| VENETO         | 363.672,32                  | 5.433.811,27   | 426.319,76    | 317.316,32         | 760.011,60            | 7.301.131,27      |
| LIGURIA        | 305.430,63                  | 5.400.568,47   | 520.624,76    | 55.396,99          | 558.007,29            | 6.840.028,14      |
| EMILIA ROMAGNA | 439.355,09                  | 5.090.660,09   | 324.836,48    | 39.741,02          | 609.953,04            | 6.504.545,72      |
| TOSCANA        | 531.297,57                  | 5.931.939,51   | 925.391,72    | 14.977,83          | 711.349,05            | 8.114.955,68      |
| UMBRIA         | 401.377,96                  | 4.942.565,60   | 984.187,53    | -                  | 924.788,47            | 7.252.919,56      |
| MARCHE         | 323.646,40                  | 4.149.119,26   | 826.392,52    | 42.120,77          | 520.928,53            | 5.862.207,48      |
| LAZIO          | 543.104,13                  | 7.654.297,26   | 835.716,39    | -                  | 601.231,46            | 9.634.349,24      |
| ABRUZZO        | 413.350,66                  | 6.098.449,02   | 876.788,33    | 1.927,13           | 1.093.829,51          | 8.484.344,65      |
| MOLISE         | 181.711,14                  | 3.103.639,88   | 1.280.162,89  | 42.887,09          | 425.208,95            | 5.033.609,95      |
| CAMPANIA       | 567.690,46                  | 9.703.106,79   | 14.667.875,30 | -                  | 1.080.447,31          | 26.019.119,86     |
| PUGLIA         | 231.539,76                  | 3.122.661,02   | 1.314.583,81  | 4.463,01           | 596.543,51            | 5.269.791,11      |
| BASILICATA     | 376.838,54                  | 4.939.636,90   | 3.150.825,44  | -                  | 915.763,13            | 9.383.064,01      |
| CALABRIA       | 657.089,49                  | 9.974.546,33   | 8.189.692,43  | -                  | 1.160.402,33          | 19.981.730,58     |
| SICILIA        | 577.579,10                  | 6.600.746,04   | 131.058,17    | -                  | -                     | 7.309.383,31      |
| SARDEGNA       | 870.249,64                  | 9.582.175,75   | 561.055,58    | -                  | 898.804,86            | 11.912.285,83     |
| TOTALE         | 9.196.035,58                | 116.528.825,67 | 37.414.672,14 | 1.286.983,42       | 14.400.949,98         | 178.827.466,79    |

Figura 2.1 - Contributi erariali alle comunità montane - Totali per Regione Anno 2004

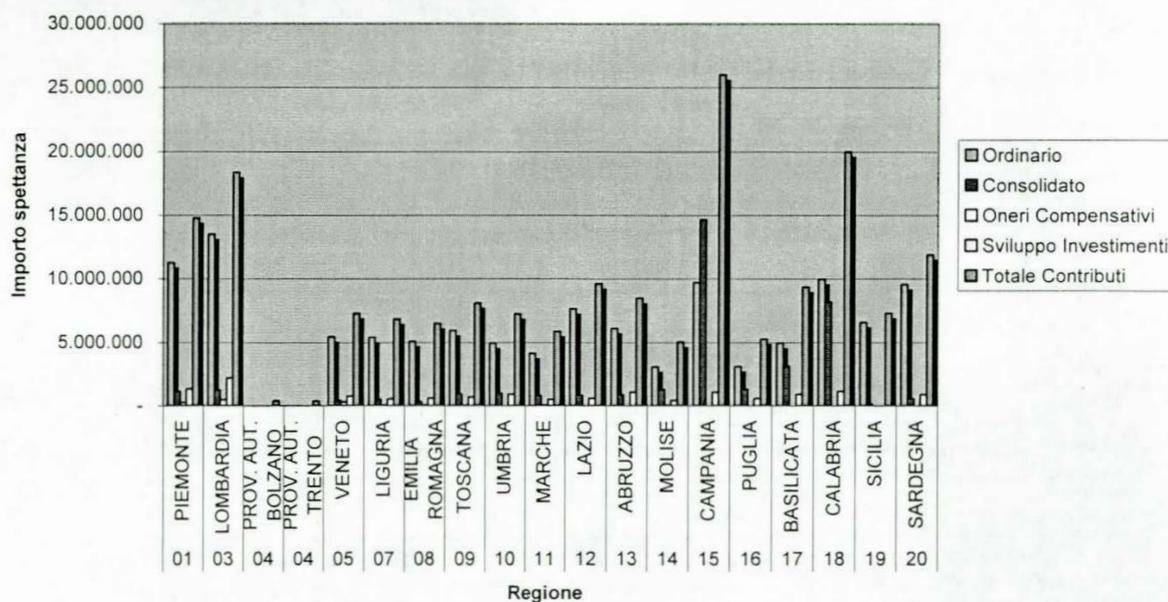


Tabella 2.2 - Contributi erariali alle comunità montane - anno 2004 - media pro-capite per Regione

| Regione                | Popolazione | Totale Contributi | M.P.C | Scarto su media naz. |
|------------------------|-------------|-------------------|-------|----------------------|
| 01 PIEMONTE            | 658.857     | 14.765.417,28     | 22,41 | 15,43%               |
| 03 LOMBARDIA           | 1.167.066   | 18.373.130,21     | 15,74 | -18,91%              |
| 041 PROV. AUT. BOLZANO | 371.938     | 411.421,73        | 1,11  | -94,30%              |
| 042 PROV. AUT. TRENTO  | 376.967     | 374.031,17        | 0,99  | -94,89%              |
| 05 VENETO              | 375.242     | 7.301.131,27      | 19,46 | 0,22%                |
| 07 LIGURIA             | 341.746     | 6.840.028,14      | 20,01 | 3,09%                |
| 08 EMILIA ROMAGNA      | 359.289     | 6.504.545,72      | 18,10 | -6,75%               |
| 09 TOSCANA             | 464.701     | 8.114.955,68      | 17,46 | -10,05%              |
| 10 UMBRIA              | 401.488     | 7.252.919,56      | 18,07 | -6,95%               |
| 11 MARCHE              | 303.654     | 5.862.207,48      | 19,31 | -0,56%               |
| 12 LAZIO               | 642.540     | 9.634.349,24      | 14,99 | -22,77%              |
| 13 ABRUZZO             | 358.382     | 8.484.344,65      | 23,67 | 21,94%               |
| 14 MOLISE              | 156.054     | 5.033.609,95      | 32,26 | 66,14%               |
| 15 CAMPANIA            | 670.299     | 26.019.119,86     | 38,82 | 99,94%               |
| 16 PUGLIA              | 232.575     | 5.269.791,11      | 22,66 | 16,71%               |
| 17 BASILICATA          | 327.227     | 9.383.064,01      | 28,67 | 47,70%               |
| 18 CALABRIA            | 713.822     | 19.981.730,58     | 27,99 | 44,19%               |
| 19 SICILIA             | 608.897     | 7.309.383,31      | 12,00 | -38,17%              |
| 20 SARDEGNA            | 680.359     | 11.912.285,83     | 17,51 | -9,81%               |
| TOTALE                 | 9.211.103   | 178.827.466,79    | 19,41 |                      |

Figura 2.2 - Contributi erariali alle comunità montane anno 2004 - Medie pro capite per Regione

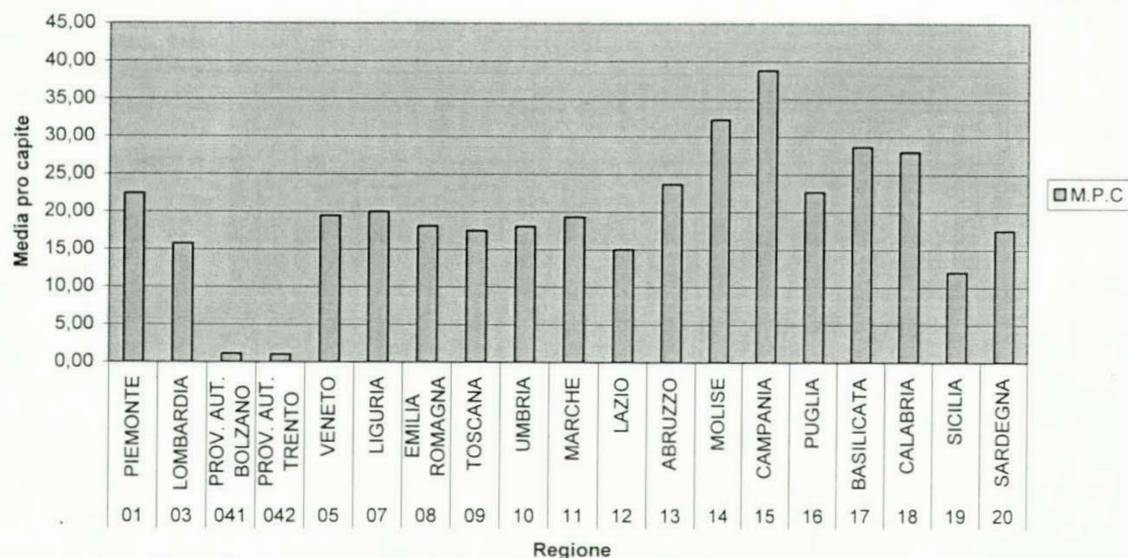
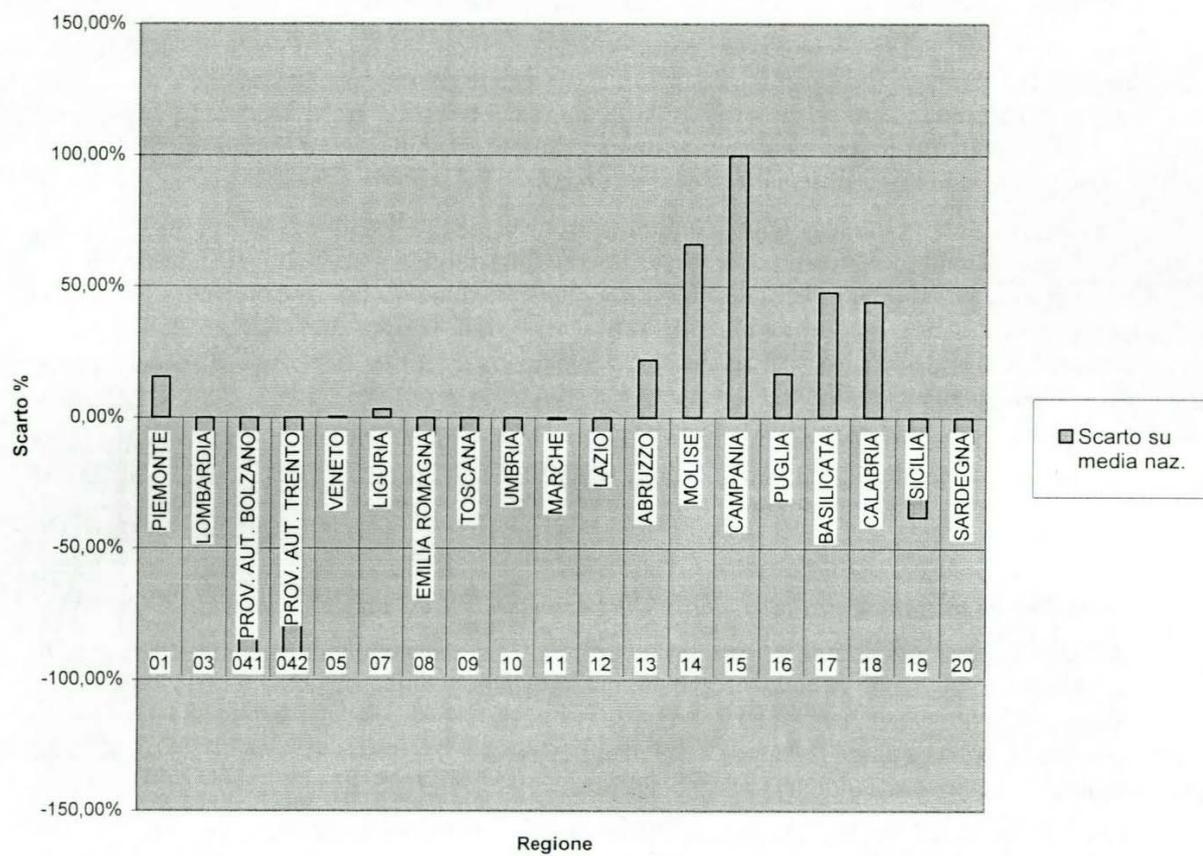


Figura 2.3 - Contributi erariali alle Comunità montane anno 2004 .Scarto percentuale delle medie pro capite regionali sulla media nazionale



Le elaborazioni compiute con riguardo ai valori pro capite secondo la suddivisione per regioni e per classe demografica, dimostrano gli importi maggiormente elevati per le regioni dell'area Sud ed in parte del Centro, mentre per le regioni del Nord, con l'eccezione del Piemonte, mostrano quote di minor ammontare. Nella distribuzione per Regioni delle risorse complessive si rileva come l'articolazione dei valori abbia interessato tutte le regioni con esclusione degli Enti compresi nelle realtà regionali della Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige che, in conseguenza del mutato contesto normativo di riferimento, a decorrere dal 1996 fuoriescono dall'ambito dei beneficiari della contribuzione erariale di parte corrente.

Dall'analisi del grafico relativo agli scarti percentuali della media pro capite di ogni singola Regione rispetto alla quota pro capite nazionale (figura 2.3) si evince che le Regioni del Nord, ad eccezione del Piemonte, sono al di sotto della media nazionale, mentre le Regioni del Sud sono tutte al di sopra della media nazionale con un picco rilevante della Regione Campania. Le Regioni dell'Italia insulare sono al di sotto della media nazionale.

Sono escluse le spettanze delle Comunità montane delle Regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige, ad eccezione per quest'ultima del Fondo nazionale ordinario degli investimenti per il quale è erogato alle Province Autonome di Trento e Bolzano. Per queste Regioni questo Ministero non eroga più i trasferimenti erariali in attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta di cui al decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 e del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9.

L'insieme di questi fondi costituisce la dotazione ordinaria a favore delle Comunità montane già esistente anteriormente all'entrata in vigore della legge 31 gennaio 1994, n. 97 relativa alle nuove disposizioni per le zone montane.

#### ***Riparto del Fondo nazionale ordinario per gli investimenti alle Comunità montane - Anno 2004***

Per quanto riguarda il Fondo nazionale ordinario degli investimenti agli Enti locali, si fa presente che lo stanziamento di bilancio previsto nella tabella F della legge finanziaria 2004, per il finanziamento di tale contributo è pari ad euro 103.291.000 (di cui 9.196.035,58 euro per le Comunità montane) e, quindi, inferiore a quello previsto per lo stesso titolo nell'anno 2003. La percentuale di attribuzione è risultata pari al 62,26 per cento della spettanza dell'anno 2003.

Tale Fondo viene erogato alle Regioni ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo n. 504 del 30 dicembre 1992 (riordino della finanza degli enti territoriali), per il successivo riparto alle sopraccitate Comunità montane, per metà sulla base della popolazione residente nel territorio montano e per la restante metà sulla base della superficie dei territori classificati montani secondo i dati risultanti dalla più recente pubblicazione ufficiale UNCEM.